



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n° : UNDT/NY/2023/040

Jugement n° : UNDT/2024/087

Date : 29 octobre 2024

Français

Original : anglais

Juge : M^{me} Joëlle Adda

Greffe : New York

Greffier : M. Isaac Endeley

DOLGOPOLOV
contre
LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :
Néant

Conseil du défendeur :
Lucienne Pierre, Section des recours de la Division du droit administratif du Bureau
des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Fonctionnaire du Département de l'appui opérationnel (« DAO »), le requérant reproche au Secrétaire général de ne pas avoir assuré sa protection dans sa résidence et de ne pas avoir préservé l'immunité de l'Organisation ». Il conteste la décision prise selon lui dans le courrier électronique que le Chef adjoint du Service de la sûreté et de la sécurité (SSS) du Département de la sûreté et de la sécurité (DSS) (nom occulté pour raisons de confidentialité) lui adressé le 22 août 2023. Il affirme en outre que le litige intéresse la tentative faite par un service de sécurité du pays pour le recruter comme agent contre son pays de nationalité ».

2. Le défendeur soutient que la requête est irrecevable et, en tout état de cause, infondée.

3. Pour les motifs exposés ci-après, la requête est rejetée.

Faits

4. Le requérant joint en annexe à sa requête une série de courriels qu'il a échangés avec le DAO, le Service de la sûreté et de la sécurité (SSS) et divers responsables de l'ONU, et d'où résulte pour l'essentiel la chronologie des faits ci-après.

5. Le 28 mars 2023, le requérant s'est adressé par courriel au DAO en ces termes « [...] comme je vous l'ai dit lors de notre entretien, j'ai été abordé par des personnes se présentant comme des agents du [Service de sécurité en question du pays hôte, nom occulté] qui ont tenté de me recruter à leur service mais je n'ai pas coopéré avec eux ». Et le requérant d'ajouter qu'il s'agissait là, à son avis, « d'une autre violation de la Charte [des Nations Unies], de l'Accord de Siège et d'autres textes applicables et je crains mon refus de coopérer ne vienne retarder le renouvellement de mon [...] visa et voire ne conduise le gouvernement hôte à refuser de renouveler mon [...] visa ». Le

requérant demandait au DAO de porter cette information à l'attention du Secrétaire général pour éventuelle enquête et suite à donner.

6. Le 31 mars 2023, le requérant s'adressait par courriel au DAO en ces termes, « Je tiens à vous informer que je viens de découvrir que quelqu'un a altéré la preuve que je détiens de la tentative faite par des personne[s] se présentant comme des agents [du Service de sécurité en question]. C'est dire que, « ayant appris que je me suis officiellement plaint de ce qu'ils aient tenté de me recruter les agents présumés [d'un Service de sécurité] cherchent à dissimiler cette tentative. Je crains qu'ils ne me tuent ou inventent quelque provocation en vue de me discréditer en montant de toutes pièces [une] affaire pénale contre moi. C'est pourquoi je demande qu'il soit pourvu immédiatement à la protection de ma personne. Je ferai également en sorte que s'il m'arrivait quoi que ce soit, l'information concernant cette tentative soit connue du public et portée à la connaissance du gouvernement de mon pays ».

7. Dans le courant du même jour (31 mars 2023), un fonctionnaire du DAO a adressé au requérant le courriel suivant : « j'ai renvoyé votre demande au DSS qui m'a fait savoir qu'un enquêteur prendra contact avec vous pour vous aider ». Selon la réponse du défendeur, l'Administrateur chargé du Groupe des enquêtes spéciales (l'« Administrateur du Groupe ») du SSS s'est par la suite entretenu au téléphone avec le requérant, encore reste-t-il à connaître l'heure exacte de cet entretien.

8. Le 3 avril 2023, le requérant s'est également entretenu avec un enquêteur du SSS (d'après un courriel du requérant au DAO en date du 25 avril 2023). Lors dudit entretien, le requérant a « fait à [l'enquêteur du SSS] l'historique des faits dans l'ordre chronologique du moment où [il] a été abordé par des personnes se présentant comme des agents du [Service de sécurité en question] à la date à laquelle [il] a saisi [e Tribunal : ou peut-être plutôt « cessé »] toute communication avec eux. Il « a remis à l'enquêteur copie du texte d'une conversation sur [WhatsApp] utilisé par l'une des personnes décrites plus haut », et d'ajouter en ces termes « [l]e contenu de la conversation a été changé par une ou plusieurs personnes inconnues pour donner

l'impression qu'il s'agit là d'un échange amical entre deux personnes », et « le changement du contenu de la conversation a provoqué une panique [chez moi] parce que j'ai compris que quelqu'un tentait d'altérer la preuve », et je « craignais qu'on ne cherche à me tuer ou à jeter le discrédit sur moi [lui] pour dissimuler le fait ». Et le requérant de déclarer en ces termes : « malheureusement, le renvoi de mon [son] cas au SSS n'avait servi à rien parce que : [a] Le SSS ne pouvait que recueillir quelque déclaration n'ayant pas les moyens de mener une enquête en règle avec les outils d'expertise légale requis. [b] Il ne pouvait que transmettre [son] cas aux autorités des services de sécurité locales, qui étaient au nombre des plus probables parties à [son] cas, ce qui reviendrait à confier à l'auteur du crime le soin de l'enquête y relative ».

9. Le 14 avril 2023 (après deux courriels de rappel venant de lui des 6 et 11 avril 2023), le responsable du DAO a répondu au requérant en ces termes : « J'ai contacté le DSS qui m'a informé avoir examiné votre cas et s'être [entretenu] avec vous à plusieurs reprises depuis vendredi dernier. Il m'a également fait savoir que s'il n'a pu établir l'existence de la moindre preuve de quelque menace contre votre personne, il garde votre cas sous surveillance et restera en contact avec vous ».

10. Le 4 mai 2023, le requérant s'est entretenu de nouveau avec l'enquêteur du SSS (d'après le courriel du 5 mai 2024 adressé par le requérant à la Vice-Secrétaire générale et au Chef de Cabinet, avec copie au DAO). Selon le requérant, le SSS « [l'] a également informé avoir pour mandat d'assurer la sécurité de [sa] personne dans la seule enceinte du Siège de [l'ONU], et n'être pas en mesure de fournir quelque autre service ». Et d'ajouter ce qui suit : « En ce moment, je crois être déjà victime de représailles vindicatives de la part du gouvernement du pays hôte : Voici déjà quatre mois que j'attends de voir renouveler mon [...] visa. Mes parents âgés en [pays natal du requérant, nom occulté], qui sont malades, ont besoin de mon assistance, et faute d'avoir un visa en cours de validité [...] je ne peux leur venir en aide. En outre, je ne crains nullement pour ma sécurité dans l'enceinte de [l'ONU]. C'est pourquoi, je vous demande de me donner le nom et les coordonnées du point focal chargé de me protéger contre les représailles vindicatives du gouvernement du pays hôte ».

11. Le même jour (4 mai 2023), le requérant a également adressé au DAO un courriel se lisant comme suit : « Merci beaucoup pour votre soutien – je me suis entretenu ce jour avec l’enquêteur du SSS et nous sommes convenus d’une solution fort opérante à ce stade. S’agissant de l’avis du [Secrétaire général adjoint] touchant la meilleure façon possible de procéder – j’ai du mal à suivre – pourriez-vous, s’il vous plaît, me dire ce qu’il pense ? »

12. Le 18 mai 2023, répondant à son courriel du 4 mai 2023, le fonctionnaire du DAO disait au requérant à propos de la protection de sa personne ce qui suit : [Comme] nous l’avions déjà dit si vous craigniez pour votre personne vous devriez contacter directement le DSS. Il n’existe pas d’autre mécanisme en dehors du DSS habilité à mener des enquêtes ou à pourvoir à la protection des personnes. En outre, nous croyons comprendre des informations sommaires fournies que le DSS n’a pu établir l’existence de la moindre preuve crédible de menace contre votre personne ou les membres de votre famille. Je ne doute pas que le DSS reprendrait volontiers langue avec vous si vous produisiez un complément d’informations ou souhaitiez voir le DSS saisir les autorités des services de sécurité locales ».

13. Le 3 août 2023, le requérant s’adressait au DAO en ces termes « Je me suis entretenu ce jour avec le point focal du DSS qui m’a informé que le SSS [...] n’a pas connaissance de la moindre menace et avoir conclu de l’évaluation de risques à laquelle il avait procédé qu’il n’y avait aucune menace crédible contre ma personne et ma famille – pourriez-vous, s’il vous plaît, m’indiquer la personne au DSS qui vous a informé de l’absence de menaces crédibles ? ».

14. Le 8 août 2023, le fonctionnaire du DAO répondait au requérant en ces termes « Je vois que vous êtes déjà en communication avec le DSS, qui est le mieux placé pour répondre à toutes les questions d’ordre sécuritaire que vous avez soulevées ».

15. Le même jour (8 août 2023), le requérant répondait au courriel du DAO du 18 mai 2023 en ces termes : « Dans votre courriel rédigé au nom de la Vice-Secrétaire générale et du [Chef de Cabinet] vous déclariez ceci : « En outre, nous croyons

comprendre des informations sommaires fournies que le DSS n'a pu établir l'existence de la moindre menace crédible contre votre personne ou votre famille » , ceci voulant dire que vous tenez cette information d'un responsable bien déterminé du DSS. Or, le point focal du DSS n'a pas souscrit à ces constatations et n'en n'avait pas connaissance. Voudriez-vous donc bien m'indiquer la personne au DSS de qui vous tenez cette information ? » (souligné dans l'original).

16. Le 10 août 2023, le requérant s'adressait de nouveau au DAO en ces termes : « Ceci est un rappel faisant poliment suite à mon courriel [...] En tant qu'ancien professionnel de sécurité, j'ai des raisons de douter de la crédibilité de l'information (Sans doute, voire de l'existence de quelque évaluation de menaces et risques en bonne et due forme à laquelle il doit être procédé en principe en pareils cas) figurant dans votre courriel touchant la protection de ma famille et de ma personne. J'ai une question d'ordre technique à poser à la personne de qui vous tenez cette information. Je vous demande donc de me donner le nom du fonctionnaire du DSS qui vous a donné cette information ».

17. Ayant reçu un autre courriel de rappel de lui le 17 août 2023, le fonctionnaire du DAO a répondu au requérant en ces termes : « J'ai répondu à votre courriel le 8 août (voir ci-joint, svp). Vous pouvez adresser toutes questions qui concerneraient le DSS au [Chef adjoint du SSS], qui me lit en copie ».

18. Le 21 août 2023, le Chef adjoint du SSS s'adressait par écrit au requérant en ces termes : « Comme vous ne souhaitez pas saisir les autorités des services de sécurité locales, au vu des informations sommaires que vous nous avez fournies, de mon évaluation de professionnel je conclus à ce stade qu'il n'existe aucune menace crédible contre votre personne ou votre famille qui serait liée à l'exercice des fonctions attachées à votre qualité de fonctionnaire de [l'ONU] Si vous consentiez à produire toutes autres informations supplémentaires, je réexaminerais volontiers mon évaluation ».

19. Le même jour (21 août 2023), le requérant s'adressait par écrit au Chef adjoint du SSS en ces termes : « Je prends très au sérieux la protection de ma famille et de ma personne et j'ai des raisons de douter de la crédibilité de votre conclusion. Veuillez, s'il vous plaît, me dire si vous avez procédé dans les règles à une évaluation de menaces et risques de sécurité ou si cette conclusion est votre opinion professionnelle ? »

20. Le 22 août 2023, le Chef adjoint du SSS répondait par écrit au requérant en ces termes « la méthodologie d'évaluation des risques adoptée par [le système de gestion de la sécurité des Nations Unies] ne trouve pas application en présence de cas comme celui-ci. Je me suis autorisé de l'examen des messages que vous nous avez fournis, des déclarations que vous avez faites [à l'enquêteur du SSS], du pouvoir d'appréciation attaché à ma qualité et de mes 33 ans d'expérience des questions de police/de sécurité pour faire mon évaluation. En attendant que vous nous saisissiez d'éléments de preuve supplémentaires ou que vous décidiez de saisir les autorités des services de sécurité du pays hôte, je m'en tiens à mon avis ».

21. Le même jour (22 août 2023), le requérant s'adressait par écrit au Chef adjoint du SSS en ces termes : « Pour arrêter votre opinion professionnelle, quel périmètre géographique avez-vous retenu : l'enceinte de [l'ONU] [noms de divers lieux dans le pays hôte occulté]? Quelles menaces précises avez-vous pris en considération ? Avez-vous envisagé l'hypothèse de représailles de la part du gouvernement du pays hôte ? Vous retiendrez que j'attends avec impatience de pouvoir communiquer toutes informations concernant la tentative faite par [le Service de sécurité en question] pour me recruter en vue de voir amener les auteurs de violation du droit international à répondre de leur fait. Sachez que je vois un acte de représailles dans ceci que vous-même et [le fonctionnaire du DAO] menacez de saisir le gouvernement du pays hôte de cette affaire, ce qui reviendrait à confier à l'auteur du crime le soin de l'enquête pénale y relative. Si vous me répétez cela une fois de plus je porterai plainte auprès du [Bureau des services de contrôle internes, « BSCI »] ».

22. Dans le courant du même jour (22 août 2023), le Chef adjoint du SSS répondait au requérant en ces termes : « Vos messages et accusations incessants sont véritablement constitutifs de harcèlement de ma personne et d'autrui. Libre à vous de saisir le BSCI. Plus question pour moi de discuter de cette question avec vous ».

23. Le 16 septembre 2023, le requérant a demandé le contrôle hiérarchique de [l]'évaluation personnelle subjective contraire aux règles de la profession du [Chef adjoint du SSS] selon laquelle il n'existait aucune menace crédible contre ma personne et ma famille résultant de mon refus d'être recruté » par le Service de sécurité en question, ajoutant que le SSS « était chargé, comme point focal, de traiter de la tentative faite par [le Service de sécurité] pour me recruter – j'en ai été informé par [le fonctionnaire du DAO] agissant au nom de la [Vice-Secrétaire générale et du Chef de Cabinet] mais, dans son dernier courriel, [le Chef adjoint du SSS] a refusé de s'acquitter de ses fonctions et de m'aider prétexte pris de harcèlement inventé. »

Examen

Sur la recevabilité

Le requérant a-t-il demandé le contrôle hiérarchique dans les délais ?

24. Il résulte de l'alinéa c) de la disposition 11.2, du Règlement du personnel que, « [p]our être recevable toute demande de contrôle hiérarchique doit être adressée au Secrétaire général dans les 60 jours qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire a été informé de la décision qu'il entend contester. Du paragraphe 3 de l'article 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif il résulte en outre que « [l]e Tribunal ne peut ni suspendre ni supprimer les délais du contrôle hiérarchique » [voir également, par exemple, l'arrêt *Kamara-Joyner* (2023-UNAT-1400), par. 97].

25. S'agissant de la date à laquelle le fonctionnaire a été informé de la décision contestée, soit la date de notification visée par l'alinéa c) de la disposition 11.2, le Tribunal d'appel a invariablement déclaré qu'elle s'appréciait par référence à des

éléments objectifs que l'une et l'autre parties (Administration et fonctionnaire) peuvent déterminer exactement [voir, par exemple, *Rosana* (2012-UNAT-273), par. 25]. À cet égard, le Tribunal d'appel a jugé avec constance que le moment décisif de notification aux fins de l'alinéa c) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel était celui où l'intéressé a connaissance ou aurait raisonnablement dû avoir connaissance de tous faits pertinents [voir *Auda* (2017-UNAT-746), par. 31]. En outre, selon la jurisprudence du Tribunal d'appel, la réitération de toute décision administrative ne ramène pas au point de départ la computation du délai prescrit pour demander le contrôle hiérarchique de toute décision [voir, par exemple, *Das* (2024-UNAT-1433), par. 50].

26. Le Tribunal d'appel a par ailleurs précisé dans son arrêt *Houran et consorts* (2020-UNAT-1019) qu'aucun texte ne venait expressément subordonner la contestation de toute décision administrative à l'existence d'une notification écrite et qu'en l'absence de notification écrite, il incombait à l'organe saisi du contrôle d'une telle décision d'apprécier si les circonstances entourant la communication orale lui conférait néanmoins valeur de notification » [voir par. 30, confirmé également, par exemple, par l'arrêt *Elmenschawy* (2021-UNAT-1176), par. 25].

27. En l'espèce, le défendeur soutient que, le courriel du 14 avril 2023 émanant du fonctionnaire du DAO étant venu l'informer de la décision contestée, le requérant a présenté sa demande de contrôle hiérarchique le 16 septembre 2023 après l'expiration du délai statutaire impératif de 60 jours résultant de l'alinéa c) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel, soit hors délais.

28. Opposant à cette argument ceci qu'il a été informé de la décision contestée par le courriel du chef adjoint du SSS en date du 22 août 2023, le requérant fait valoir que les courriels du fonctionnaire du DAO datés des 14 avril et 18 mai 202 sont au contraire venus l'informer de « la décision du DSS / défendeur – constatation qu'il y avait aucune menace crédible contre [sa personne et sa] famille. Le requérant s'étant enquis « de cette décision du DSS et ayant confirmé [sa] volonté de révéler toutes informations ayant trait à la tentative faite par [le Service de sécurité en question] pour [le] recruter

dans [son] courriel [au chef adjoint du SSS], ce dernier a ouvertement refusé de traiter de la tentative faite par [le Service de sécurité en question] pour [le] recruter en qualifiant [ses] demandes d'aide [...] “de véritable harcèlement de sa personne et d'autrui” ». Ainsi, la décision administrative communiquée au requérant le 22 août 2023 était « le refus manifeste du défendeur de traiter de la tentative du [Service de sécurité en question] pour [le] recruter, laquelle décision est « totalement différente de la décision administrative à [lui] notifiée le [14] avril [2023] ». Le requérant estime donc que « le délai à lui imparti pour demander le contrôle hiérarchique commençait à courir à partir du 22 août 2023, date à laquelle [il] a reçu communication de la décision originelle ».

29. Le Tribunal observe que pour que sa demande de contrôle hiérarchique ait été présentée dans le délai résultant de l'alinéa c) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel et qu'elle soit par suite recevable dès lors que le requérant l'a introduite le 16 septembre 2023, il aurait dû avoir été informé de la décision contestée le 17 juillet 2023 au plus tard, en remontant 60 jours en arrière jusqu'à cette date.

30. Le requérant déclare lui-même dans le compte rendu écrit qu'il a établi des entretiens qu'il a eus avec l'enquêteur du SSS les 3 avril et 4 mai 2024 que le SSS du DSS l'avait informé qu'ils « n'avait pas les moyens de mener une enquête en bonne et due forme avec les outils d'expertise scientifique et technique nécessaires et ne pourraient que transmettre [son] dossier aux autorités locales chargées de l'application des lois » et « ne seraient en mesure de lui fournir tous autres services » si ce n'était d'assurer sa « protection dans l'enceinte de [l'ONU] » (voir les courriels adressés par le requérant au DAO le 25 avril 2023 et à la Vice-Secrétaire générale et au Chef de Cabinet, avec copie au DAO le 5 mai 2024, cités l'un et l'autre sous l'exposé des faits).

31. Par courriel daté du 14 avril 2023, le fonctionnaire du DAO a informé le requérant avoir été informé par le DSS qu'il avait contacté qu'il avait examiné son cas et s'était [entretenu] avec lui à plusieurs reprises depuis vendredi dernier et également que s'il n'avait pas trouvé la moindre preuve de quelque menace contre sa personne, il

suivait l'affaire et resterait en contact avec lui. Par courriel daté du 18 mai 2023, le fonctionnaire du DAO redisait ce qui suit « nous croyons comprendre au vu des renseignements limités fournis que le DSS n'a pas été en mesure d'établir l'existence de quelque menace crédible contre votre personne ou les membres de votre famille. Je ne doute pas que le DSS reprendrait langue avec vous volontiers si vous fournissiez de plus amples informations ou souhaiteriez voir le DSS saisir les autorités des services de sécurité locales de l'affaire ».

32. Le Tribunal considère au regard de la jurisprudence susvisée du Tribunal d'appel, qu'au 14 avril 2023 au plus tard, sinon avant même cette date (à en juger par le compte rendu de son entretien du 3 avril avec l'enquêteur du SSS, tel qu'il ressort de son courriel au DAO en date du 25 avril 2023), ou, à tout le moins, à la faveur du courriel à lui adressé par le DAO le 18 mai 2023, le requérant aurait raisonnablement dû être en mesure de déterminer précisément, vu les circonstances, que le SSS du DSS avait décidé de rejeter sa demande tendant à voir donner quelque suite à sa plainte concernant le service d'application des lois en question.

33. Par la suite, il suit également des courriels du chef adjoint du SSS en dates des 21 et 22 août 2023 qu'à ce dernier moment, le requérant n'avait pas saisi le SSS du DSS de quelque renseignement nouveau ou complémentaire et que la décision de ne donner aucune suite à sa demande demeurait inchangée. Ainsi, dans les courriels qu'il lui a adressés les 21 et 22 août 2023 le chef adjoint du SSS déclarait au requérant ce qui suit : « [s]i vous souhaitez fournir quelque renseignement complémentaire, *je réexaminerais volontiers mon évaluation* et « [e]n attendant que vous nous saisissiez d'éléments de preuve nouveaux ou que vous décidiez de saisir les autorités des services de sécurité du pays hôte, *Je m'en tiens à mon avis* (non souligné dans l'original).

34. À cet égard, le Tribunal relève que la jurisprudence du Tribunal d'appel ne prescrit pas que l'auteur de la décision lui-même la porte à la connaissance du fonctionnaire pour que celui-ci en soit régulièrement informé comme le veut l'alinéa c) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel. Ainsi, aucune condition préalable

expresse n'est mise à la notification ainsi prescrite si ce n'est ceci que le Tribunal d'appel a déclaré qu'elle doit obéir à des « éléments objectifs ». En la présente espèce, le Tribunal considère que les comptes rendus écrits non contestés établis par le requérant des entretiens qu'il a eus avec l'enquêteur du SSS les 3 avril et 4 mai 2023, ainsi qu'avec le DAO les 14 avril et 18 mai 2023 ont valeur desdits éléments. Il ressort desdites communications que le SSS du DSS avait décidé de rejeter la demande du requérant. Les courriels du chef adjoint du SSS en date des 21 et 22 août 2023 ne valaient donc que réitérations de la décision contestée communiquée.

35. En outre, selon le Tribunal d'appel, la notification ne doit pas revêtir une forme écrite dès lors qu'il ressort des circonstances que le requérant a été informé de la décision contestée. Il ressort clairement des comptes rendus de ses entretiens des 3 avril et 4 mai 2023 avec l'enquêteur du SSS (consignés par le requérant lui-même dans ses courriels des 25 avril et 5 mai 2023 au DAO et à la Vice-Secrétaire générale et au Chef de Cabinet, avec copie au DAO, respectivement) que le requérant savait pertinemment que le SSS du DSS n'entendait nullement donner quelque suite à sa demande à moins qu'il ne lui fournisse des informations et preuves supplémentaires et/ou ne saisisse les autorités des services de sécurité locales. On pourrait donc raisonnablement soutenir que le requérant avait été déjà informé de la décision contestée au moment où il s'entretenait le 3 April 2023 avec l'enquêteur du SSS, mais ce constat n'est pas décisif s'agissant de dire si le requérant a demandé le contrôle hiérarchique de la décision dans les délais.

36. Par suite, le Tribunal conclut que le requérant n'a pas présenté sa demande de contrôle hiérarchique du 16 septembre 2023 dans les délais pour l'avoir fait après l'expiration du délai de 60 jours à lui imparti par l'alinéa c) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel dont le terme aurait été en l'espèce à tout le moins le 18 juillet 2023 sinon avant cette date, soit 60 jours après l'intervention du courriel du DAO au requérant en date du 18 mai 2023.

37. Toutefois, même si pour ce seul motif, il déclare la requête irrecevable, par souci d'exhaustivité, le Tribunal s'intéressera également aux autres griefs d'irrecevabilité relevés par le défendeur.

Le litige a-t-il déjà été tranché par le Tribunal du contentieux administratif (*res judicata*) ?

38. Le Tribunal d'appel a déclaré que tout jugement définitif revêtu de l'autorité de la chose jugée (*res judicata*) ne se remettait pas en cause à la légère [voir *Costa* (2010-UNAT-063), par. 4, confirmé par un certain nombre d'arrêts ultérieurs, dont *Hossain* (2024-UNAT-1450)]. En outre, il a précisé que nul ne pouvait soulever de contestation dont la solution a acquis force de chose jugée (*res judicata*) [voir *Kallon* (2017-UNAT-742), par. 44]. Enfin, il a également consacré le principe de l'autorité de la chose jugée (*res judicata*) dans un certain nombre d'arrêts [voir, par exemple, *Soni* (2024-UNAT-1414), par. 25].

39. Le défendeur soutient que les contestations soulevées en la présente espèce ont été déjà vidées par le Tribunal du contentieux administratif et leur solution a acquis force de chose jugée (*res judicata*) parce que dans l'affaire n° UNDT/NY/2023/030 (*Dolgopolov*), le requérant « a relevé les mêmes griefs et exposé des arguments quasi-identiques à ceux développés dans la [présente] requête. Il soutient également que, « [p]ar le jugement [*Dolgopolov*] UNDT/2024/023, le Tribunal du contentieux administratif a déclaré irrecevables les griefs relevés par le requérant en l'affaire n° UNDT/NY/2023/030. Il déclare en outre que le requérant a interjeté appel du jugement n° UNDT/2024/023 devant le Tribunal d'appel, devant lequel l'affaire est en instance.

40. Le Tribunal relève que, ainsi que le défendeur l'a admis, les moyens relevés par le requérant en l'espèce ne sont pas totalement identiques à ceux qu'il a développés en l'affaire n° UNDT/NY/2023/030. Ainsi qu'il découle des faits de la cause en l'affaire *Dolgopolov* n° UNDT/2024/023, les courriels échangés entre le requérant et le Chef adjoint du SSS les 21 et 22 août 2023 n'étaient pas non plus portés devant le Tribunal du contentieux administratif en ladite espèce.

41. En conséquence, le Tribunal conclut que le principe de l'autorité de la chose jugée (*res judicata*) ne fait pas litige en l'espèce.

Sur les autres moyens relatifs à la recevabilité

42. Le défendeur fait valoir également que la requête est irrecevable aux motifs a) que les décisions concernant les privilèges et immunités de l'Organisation sont des décisions administratives insusceptibles de recours et b) que la requête est prématurée, le requérant n'ayant pas encore donné suite à l'invitation qui lui a été faite plus d'une fois de produire des éléments d'information supplémentaires de nature à permettre de procéder à une évaluation plus poussée.

43. Le Tribunal rejette également ces deux moyens. Premièrement, quant au fond, la présente espèce ne se ramène pas à une seule question de privilèges et immunités (voir les développements ci-après). Deuxièmement, la décision contestée se voulait définitive : l'invitation du SSS du DSS tendant à voir le requérant produire des éléments d'information et/ou de preuve supplémentaires ne lui donne pas le caractère de décision préliminaire insusceptible de recours au regard de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal.

Le SSS du DSS a-t-il agi dans les limites de son autorité en rejetant la demande du requérant aux fins d'intervention auprès du Service de sécurité en question ?

44. Afin de vider définitivement la présente affaire dont il est saisi, même s'il a déjà déclaré la requête irrecevable, le Tribunal entend se prononcer également sur l'affaire quant au fond.

Textes applicables

45. Aux termes du paragraphe 2 de l'Article 100 de la Charte des Nations Unies : « Chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche. »

46. Aux termes de l'alinéa c) de l'article 1.2 du Statut du personnel : « Dans l'exercice du pouvoir qui lui est ainsi conféré, le Secrétaire général doit veiller à ce que, en fonction des circonstances, toutes les dispositions voulues en matière de protection et de sécurité soient prises à l'intention de tout fonctionnaire qui s'acquitte des tâches entrant dans ses attributions. »

47. À cet égard, le Tribunal relève que le Tribunal d'appel a déclaré dans son arrêt AAG (2022-UNAT-1308) que l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 1 du Statut du personnel mettait à la charge de l'Organisation un devoir de précaution à l'égard de ses fonctionnaires, l'Administration devant, dans l'exercice de l'autorité attachée à cette obligation veiller, compte tenu des circonstances, à voir prendre toutes dispositions nécessaires pour garantir la protection et la sécurité de tout fonctionnaire occupé à s'acquitter des responsabilités qui lui sont confiées et devant également exercer ce devoir de précaution en faisant preuve de la discrétion raisonnable nécessaire pour donner à ses responsables les moyens d'administrer, de gérer et de faire fonctionner l'Organisation (voir par. 69 et 70).

48. Concernant le devoir de précaution dont l'Organisation est tenue vis-à-vis de ses fonctionnaires, le Tribunal du contentieux administratif a également déclaré dans le jugement *Campeau* (UNDT/2017/091) qu'il est un principe communément admis du droit international que les organisations internationales ont un devoir de précaution à l'égard de leur personnel, devoir qui prend différentes formes et peut avoir différentes significations selon le contexte dans lequel il est appliqué. Le devoir de précaution de l'Organisation à l'égard de son personnel lui impose « avant tout de fournir un cadre de travail sain et sûr, propre à assurer sa sécurité ». Il pourra s'agir également de le protéger contre les risques externes, par exemple lors de la divulgation d'informations, notamment de données à caractère personnel, qui peut nuire à la protection et à la sécurité du fonctionnaire ou de ses proches ». Dans le jugement *Campeau*, cette obligation a été analysée comme le devoir de l'Organisation de protéger l'intégrité physique et psychologique du requérant et de ses proches, ainsi que celle de leurs données à caractère personnel (voir par. 38.)

49. En revanche, le Tribunal observe que la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/198 (Sécurité, protection et indépendance de la fonction publique internationale), que le requérant vise dans ses conclusions (voir ci-après plus en détail) touchant le devoir de précaution n'est plus en vigueur.

50. Le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général en matière administrative n'est cependant pas illimité. Dans son arrêt de principe *Sanwidi* (2010-UNAT-084), le Tribunal d'appel a déclaré que « les tribunaux administratifs du monde entier dégagent constamment des principes de droit de nature à les aider à contrôler tout abus de pouvoir discrétionnaire. Encore que la liste des principes juridiques applicables en droit administratif soit non exhaustive, le juge peut, entre autres motifs, s'autoriser du caractère inique, déraisonnable, mal fondé en droit, irrationnel, vicié en la forme, partial, gratuit, arbitraire et disproportionné de telle décision, pour remettre en cause l'exercice par l'Administration du pouvoir discrétionnaire qui est le sien en matière administrative » (voir par. 38).

51. S'agissant d'apprécier si le Secrétaire général a régulièrement exercé le pouvoir discrétionnaire qui est le sien en matière administrative, le Tribunal du contentieux administratif recherche si la décision entreprise est assise sur une base légale, rationnelle, régulière en la forme et proportionnée, pouvant, ce faisant « apprécier si l'auteur de la décision a méconnu des éléments pertinents et retenu des éléments non pertinents et également si la décision est absurde or inique » Toutefois « il n'appartient au Tribunal du contentieux administratif ni d'apprécier le bien-fondé du choix opéré par le Secrétaire général parmi les différentes solutions qui s'offraient à lui, ni de substituer sa propre décision à celle du Secrétaire général » (voir *Sanwidi*, par. 40).

52. Saisi aux fins de contrôle juridictionnel, le Tribunal du contentieux administratif a pour office de rechercher si la décision administrative attaquée est raisonnable et juste, assise sur une base légale, régulière en la forme et proportionnée. L'ayant soumise à contrôle, le Tribunal « peut déclarer la décision administrative attaquée déraisonnable, injuste, dénuée de base légale, irrationnelle, viciée en la forme

ou disproportionnée. Ce faisant, le Tribunal procède non pas tant à un examen au fond qu'à un contrôle juridictionnel, lequel contrôle « s'intéresse à la manière dont le décideur est parvenu à la décision attaquée et non à celle-ci quant au fond. », ce qui « peut donner au profane l'impression que le Tribunal fait office d'instance de recours contre la décision administrative du décideur. Ce serait mal appréhender la tâche délicate que constitue l'exercice du contrôle juridictionnel, le juge devant toujours faire preuve de la déférence requise à l'égard du décideur, en l'occurrence le Secrétaire général (voir *Sanwidi*, par. 42).

Argumentation des parties

53. Les moyens du requérant peuvent se résumer comme suit :

a. La « tentative » faite par le Service de sécurité en question « pour recruter le fonctionnaire est constitutive de violation des privilèges et immunités de l'Organisation » et « par leur défaillance, le Secrétaire général et l'Administration en sont complices ». En son paragraphe 5 la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/198, « met un devoir de précaution à la charge de l'administration, en cas de non-respect des privilèges et immunités applicables de la part du gouvernement concerné, ce devoir de précaution lui prescrivant de préserver les droits contractuels du fonctionnaire jusqu'à ce que l'affaire soit tirée au clair ». Le requérant invoque également l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 29 avril 1999 d'où il résulte qu'il « incombe au [Secrétaire général] d'apprécier si ses agents ont agi dans le cadre de leurs fonctions et, lorsqu'il conclut par l'affirmative, de protéger ces agents, y compris les experts en mission, en faisant valoir leur immunité. Cela signifie que le Secrétaire général a le pouvoir et la responsabilité d'aviser le gouvernement d'un État [M]embre de sa conclusion et, s'il y a lieu, de prier ledit gouvernement d'agir en conséquence » (voir, par. 60).

b. La « décision administrative en question est [une] décision inédite – c'est la première fois que l'Administration refuse ouvertement d'aider [le

requérant] ». Auparavant, « l'Administration cherchait à "sauver la face" et faisait mine d'agir touchant son cas ». L'évocation par le Groupe du contrôle hiérarchique de « l'observation du DSS selon laquelle, ainsi qu'il est dit dans le Manuel de la politique de gestion de la sécurité de l'Organisation des Nations Unies [...] "la responsabilité première du gouvernement" ne trouve pas application en l'espèce pour les motifs suivants : a) « il n'est aucune juridiction où l'enquête pénale est confiée à l'auteur du crime » et b) le « souci premier du requérant c'est non pas tant la sécurité de [sa famille et de sa personne] que la probabilité que le gouvernement du pays hôte retarde la délivrance de [son] visa ou refuse de le lui renouveler [...], ou [lui] refuse l'entrée au lieu d'affectation parce qu' [il] a dénoncé la tentative faite par [le Service de sécurité en question] pour [le] recruter.

c. Toutefois, « ce que le défendeur qualifie de tentative par le Service de sécurité du pays hôte pour recruter le requérant comme agent contre son pays de nationalité est une tentative de la part du gouvernement du pays hôte pour forcer [le requérant, fonctionnaire international au service de l'ONU] de se livrer à la conduite prohibée et de violer les dispositions de la Charte [des Nations Unies], [du] Statut et du Règlement du personnel, les Normes de conduite de la fonction publique internationale ».

d. Le requérant « a pris cette tentative très au sérieux parce que le gouvernement du [pays hôte] n'a pas délivré de visa [...] aux fonctionnaires de [l'ONU] ressortissants [du pays du requérant] de [certaines classes d'administrateur] et que le défendeur n'a rien fait pour aider les fonctionnaires visés – l'un desquels a perdu son contrat un autre desquels ayant dû demander à être transféré à un autre lieu d'affectation ([le requérant] a informé le défendeur de ce problème [...]) ».

e. Suivant en cela l'alinéa c) de la disposition 1.2 du Règlement, « [le requérant] a dénoncé de bonne foi la tentative au défendeur le 28 mars 2023

dans l'espoir que celui-ci [lui] viendrait en aide et réserverait à son cas le traitement qui sied ; or le défendeur a cherché activement à [le] dissuader de s'acquitter de [ses] ses fonctions tel que prescrit par l'alinéa c) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel avant de refuser de dialoguer avec [lui], et de décider en définitive, à l'occasion du contrôle hiérarchique qu'il n'y avait pas eu tentative de recrutement, sur la seule foi d'informations partielles, par [lui] communiquées au requérant qui n'ont pas donné lieu à une enquête en règle ».

f. Le requérant détient « des éléments de preuve suffisants pour établir qu'il y a bel et bien eu tentative de recrutement et [est] prêt à les communiquer à [toute] entité indépendante chargée de l'enquête ».

g. Le « renvoi de son cas au [SSS] était une décision très contestable parce que : [a] Le SSS n'a pas les moyens de procéder à une enquête dans les règles [b] Le SSS est fortement tributaire de la coopération et du concours des services de sécurité du pays hôte pour pourvoir à la prestation de services, notamment pour assurer la protection de la personne du Secrétaire général de [l'ONU] et d'autres hauts fonctionnaires de [l'Organisation] (ayant été au service du SSS pendant neuf ans [le requérant] a été affecté à différentes missions entre 2005 et 2014 [...]) ».

h. Lorsque le Service de sécurité en question a tenté de recruter [le requérant] le gouvernement du pays hôte a également violé le paragraphe 2 de l'Article 100 de la Charte des Nations Unies », référence étant également faite au paragraphe 38 de l'arrêt *Campeau*.

i. En la présente espèce, « le Secrétaire général a la responsabilité de protéger le fonctionnaire contre la violation du [paragraphe 2 de l'Article 100] de la Charte des [Nations Unies] par le gouvernement du pays hôte ». En outre, toute « violation des privilèges et immunités de la fonction publique internationale opère violation du [paragraphe 2 de l'Article 105] de la Charte

des [Nations Unies] ». En son paragraphe 5 la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/198, « met une obligation de précaution à la charge de l'Administration, en cas de non-respect des privilèges et immunités applicables de la part du gouvernement concerné [et] le devoir de précaution prescrivant de préserver les droits contractuels du fonctionnaire jusqu'à ce que l'affaire soit tirée au clair ».

54. Le défendeur soutient au fond que le SSS du DSS a agi dans les limites de son pouvoir en décidant de rejeter la demande du requérant tendant à le voir intervenir auprès du Service de sécurité en question au sujet de la tentative qu'il aurait fait pour recruter le requérant comme agent.

Sur la régularité de la décision contestée

55. À l'appui de ses moyens, le défendeur joint à sa réponse le texte d'un échange de messages par WhatsApp datés de novembre/décembre 2021 entre le requérant et une autre personne qui serait, selon lui, celui que le requérant a communiqué au SSS du DSS comme unique preuve de la tentative présumée de le recruter comme agent. Loin de nier cette affirmation, le requérant explique dans sa requête que l'on avait altéré le texte de l'échange en question pour « lui donner l'apparence d'une simple conversation courante ». Le Tribunal relève que d'après le texte de l'échange en question le requérant et son vis-à-vis s'appellent par leur prénom et semblent être des amis en très bons termes puis qu'ils parlent de choses personnelles, évoquant surtout l'idée de se retrouver pour une partie de pêche ou autour d'un pot. Il n'y a absolument rien qui autorise clairement ou non à dire que l'on assiste à quelque tentative pour le recruter comme agent, ni que son interlocuteur chercherait autrement à obtenir de lui une quelconque information officielle et/ou confidentielle.

56. Par contre, le requérant n'a produit aucune preuve de la tentative présumée pour le recruter comme agent ou de l'altération présumée du texte de l'échange de messages par WhatsApp. Au contraire, il prétend dans sa requête avoir été, avant le moment où le texte aurait été altéré, abordé à plusieurs reprises, également par WhatsApp, par des

personnes se présentant comme employés du Service de sécurité en question et « qu'il apparaîtra avec le temps que ces personnes cherchaient pas à pas à [le] convaincre de se mettre à leur service pour leur procurer des informations du service diplomatique de son pays.

57. Dans sa réponse, le défendeur précise que l'Administrateur chargé du Groupe des enquêtes spéciales [le 31 mars 2023 ou juste après cette date, voir l'exposé des faits plus haut] a informé le requérant que pour donner toute suite à sa plainte il faudrait faire intervenir les services de sécurité du pays hôte, mais que le requérant a refusé de consentir à saisir les autorités de sécurité du pays hôte. Par suite, le DSS ne pouvait prendre aucune autre mesure concernant les craintes exprimées par le requérant pour sa sécurité. Le DSS n'avait ni la compétence en droit ni les moyens techniques requis pour enquêter sur les prétentions du requérant selon lesquelles le texte de la conversation sur WhatsApp avait été altéré. Le DSS n'a ni le pouvoir de prescrire la production de quelque conversation sur WhatsApp, ni les moyens d'expertise scientifique légale qui lui permettraient de filer et d'identifier l'interlocuteur présumé du requérant (renvoi de note de bas de page omis).

58. Accueillant les explications avancées par le défendeur, le Tribunal relève également que le requérant n'a pas su expliquer à tout le moins comment, étant fonctionnaire de l'ONU il aurait eu accès à quelque information confidentielle du Service diplomatique de son pays, raison pour laquelle la tentative présumée semblerait, à première vue, inutile et vaine.

59. En l'absence de tous autres éléments d'information et/ou de preuve, le Tribunal conclut que le SSS du DSS a bel et bien agi dans les limites du pouvoir discrétionnaire qu'il tient de l'alinéa c) de l'article 1.2 du Statut du personnel et du paragraphe 2 de l'Article 100 de la Charte des Nations Unies, pour avoir décidé de ne donner nullement suite à la demande du requérant tendant à le voir réserver quelque suite à sa plainte contre le Service de sécurité en question.

60. En conséquence, le Tribunal conclut que la décision était régulière.

Dispositif

61. La requête est rejetée comme irrecevable.

(Signé)

M^{me} Joëlle Adda

Ainsi jugé l'octobre 2024

Enregistré au Greffe le 29 octobre 2024

(Signé)

Isaac Endeley, Greffier, New York